Versão 1.0
25 de julho de 2007

# Chile: um laboratório de reformas educacionais[1]

Simon Schwartzman[2]

---

[1] Texto preparado para o seminário sobre a Qualidade da Educação Básica promovido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com o apoio da Confederação Nacional do Comércio, Brasília, 13 de agosto de 2007.

[2] Agradeço a João Batista Araujo e Oliveira e Cristián Cox pelos comentários a uma versão preliminar deste texto.

**Chile: um laboratório de reformas educacionais**

Simon Schwartzman

O Chile é um país de 16 milhões de habitantes, que tem um sistema educacional bastante abrangente, com uma das melhores taxas de cobertura da América Latina, e níveis bastante baixos de evasão e repetência. Desde os anos 60, o Chile vem passando por uma série de reformas bastante profundas na área educacional. A partir de 1990, com a queda do governo militar de Augusto Pinochet, o Chile viveu sob o governo de mesma coalizão política de centro-esquerda, denominada "Concertación", que agiu de forma continuada e estável para melhorar a educação, através da injeção crescente de recursos e outras medidas. No ano 2000, o Chile participou da avaliação internacional do desempenho de estudantes coordenado pela OECD, o PISA (OECD 2001; OECD 2003a; Programme for International Student Assessment. and Organisation for Economic Co-operation and Development. 2004), com a expectativa de que os resultados refletiriam os efeitos dos anos de investimento no setor. No entanto, os resultados do PISA foram decepcionantes, mostrando que o desempenho dos estudantes chilenos, aos 15 de idade, eram muito inferiores aos dos europeus e asiáticos, e semelhantes ao de outros países da região, como México e Brasil. Em 2006, logo após a eleição de Michelle Bachelet, do Partido Socialista, para a Presidência da República, o Chile se viu convulsionado por grandes manifestações de estudantes e professores exigindo uma reforma radical da educação. O que aconteceu? Porque as políticas da Concertación não produziram os resultados esperados? Para onde ir agora? Estas são as perguntas que os Chilenos estão se fazendo neste momento, em um grande debate sobre o futuro da educação no país, e são estas questões, também, que este texto procura entender.

## História das reformas

O Chile começou a desenvolver seu sistema de educação pública desde a independência no século XIX, muito antes, portanto, do que o Brasil (Campbell 1959). Nos anos 60, na presidência de Eduardo Frei, o Chile empreendeu um ambicioso projeto de reforma educacional sob a liderança de Gómez Millas, ampliando os anos de escolaridade obrigatória, revendo os currículos, reorganizando o sistema escolar e dando início à coleta de informações e processos de planejamento de longo prazo. Ao final da década de 60, o acesso à educação fundamental já estava

quase universalizado, o que só ocorreria no Brasil 30 anos depois, ao final da década de 90 (McGinn, Schiefelbein and Warwick 1979). Entre 1971 e 1973, o governo socialista de Salvador Allende desenvolveu um projeto conhecido como *Escuela Nacional Unificada,* que, em alguns aspectos, buscava aprofundar e ampliar as reformas do período anterior, mas, por outro, tinha um forte conteúdo ideológico, incentivando a participação e o controle das instituições educacionais pelas organizações políticas e sindicais, e dando à educação um papel de mobilização para a mudança revolucionária que se buscava (Farrell 1986; Galleguillos 1990).

Com o golpe militar de Augusto Pinochet, o Chile se transforma no primeiro país em que as doutrinas liberais de Milton Friedman é aplicado não só na economia, mas também na educação. Se antes prevalecia a idéia do Estado Docente, que assumia a responsabilidade pelo provimento e o controle de qualidade da educação, agora passa a prevalecer a idéia do predomínio do mercado – o Estado se retira do financiamento direto, do provimento e do controle da educação, que passa a ser gerida predominantemente pela livre iniciativa. Se antes prevalecia a idéia do direito à educação, agora passava a prevalecer o princípio da liberdade de escolha (Ceballos 1995). As reformas do período Pinochet desmontam a estrutura educativa centralizada e transferem as escolas para as municipalidades, que passam a ser financiadas conforme seu número de alunos, e não mais por dotações orçamentárias tradicionais. Para os alunos que preferirem estudar em escolas privadas, o governo proporciona um "voucher", ou vale, para pagar a matrícula, e com isto a educação privada se expande. Introduzido em 1981 este sistema, ao longo dos anos, estimulou a criação de mais de mil escolas privadas subsidiadas, aumentando a participação do ensino privado de 20% para 40% das matrículas. Com isto, teoricamente pelo menos, as escolas municipais teriam que competir com as privadas sob pena de perder seus alunos, o que, de fato, ocorreu de maneira bastante significativa. No nível médio, o governo transferiu para corporações de empresários um certo número de escolas técnico-profissionais, cerca de 50 de um total de 400, que antes eram administradas pelo governo central. Apesar de reduzida, esta política levou ao maior envolvimento do setor empresarial com as questões da educação, que se acentuaria no período seguinte.

Em março de 1990, às vésperas de deixar o poder, o governo militar edita a "Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza", conhecida como LOCE[3], que permanece em vigor até 2007 quando o governo de Michelle Bachelet, em resposta às manifestações estudantis e de professores, inicia sua substituição. Por 16 anos, entre 1990 e 2006, o governo da Concertación socialista – democrata cristã mantém a LOCE, mas aumenta de forma muito significativa os gastos públicos em educação, e trabalha sistematicamente para reduzir a desigualdade de acesso e melhorar a qualidade.

## As políticas educacionais da Concertación

Um dos fatores que explicam a manutenção da LOCE pela Concertación foi a dificuldade de alterar uma lei constitucional, dado o tipo de arranjo político negociado para a transição da ditadura à democracia, que não davam ao governo a maioria parlamentar necessária para isto. A outra razão pode ter sido a convicção de que, independentemente do contexto político em estas reformas haviam sido introduzidas, elas faziam sentido em vários aspectos, e poderiam servir de base para uma política melhor do que a que existia no período anterior. Estas características incluíam a preservação de diferentes categorias de escolas – municipais, públicas, privadas subsidiadas, privadas sem subsídios e corporativas; a avaliação permanente dos resultados das escolas; e a manutenção do sistema de subsídios através de vouchers para as escolas subsidiadas. Os governos democráticos mantiveram também o *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)* um sistema universal de avaliação dos alunos nas diversas disciplinas instituído em 1988, e que teve como antecedentes a Prova Nacional, implantada nos anos 60, e o P*rograma de Evaluación del Rendimiento Escolar* de 1982, desenvolvido pela Universidade Católica do Chile (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación 2003).

A partir daí, várias novas políticas foram implementadas, começando por um aumento bastante substancial do financiamento à educação, que havia sido reduzido

---

[3] Disponível em
http://www.uchile.cl/uchile.portal?_nfpb=true&_pageLabel=conUrl&url=8386

no período Pinochet. As principais políticas desenvolvidas no período da Concertación e seus resultados foram os seguintes:[4]

1 – Manutenção do sistema administrativo do período anterior, com um pequeno aumento do número de matrículas em escolas privadas subsidiadas, em detrimento das escolas municipais (Quadro 1)

**Quadro 1 – Matrículas por tipos de escola**

**Matrícula por tipos de escola, educação primária e secundaria, 1990-2002**

| | 1990 | 1995 | 2002 |
|---|---|---|---|
| Municipal | 58.0% | 56.8% | 52.1% |
| Particular subsidiada | 32.4% | 32.5% | 37.8% |
| Particular paga | 7.7% | 9.2% | 8.5% |
| Corporativa | 1.9% | 1.6% | 1.6% |
| Total de matriculas | 2,973,752 | 3,150,629 | 3,601,214 |

Fonte: Chile, Ministerio de Educación, Estadísticas de la Educación 2002 (2003), tabela 26. Extraido de Cox, 2004.

2. Aumento substancial do financiamento público à educação. Entre 1990 e 2001, os gastos por estudante na educação primária fundamental aumentou em 151,4% em termos reais, e os gastos com a educação média, em quase 200%. Os investimentos em educação superior por estudante também crescem, embora em ritmo menor, em 63%. Neste período, os gastos privados também aumentam, estimulado pela cobrança de anuidades em todas as universidades públicas ou privadas, que é acompanhada de um sistema de financiamento à educação superior para quem o necessite. A estimativa para o ano 2000 é que o Chile estava gastando 7.4% do PIB em educação, dos quais 3.8% provenientes do setor público, e o restante do setor privado.

3. Introdução, a partir de 1996, do *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* (SNED), baseado nos resultados

[4] Salvo informação distinta, todos os dados abaixo se baseiam em (Cox 2004; Cox D 2007).

do SIMCE por escola, e utilizado para premiar professores das escolas com melhor desempenho.

4. Aumento substancial dos salários dos professores, que absorvem 2/3 dos novos recursos investidos pelo governo em educação.

5. Um amplo programa de apoio à educação fundamental (MECE), de 243 milhões de dólares, financiados pelo Banco Mundial, para a melhoria das escolas públicas – infra-estrutura, livros didáticos, tecnologias da informação, financiamento a projetos pedagógicos dos professores, etc., no período 1992 a 1998, seguindo do MECE – Media, 1995-2001, e MECE – Superior, 1998-2004

6 . O Programa P-900, de apoio às escolas fundamentais de menor desempenho conforme o SIMCE, através de workshops, participação comunitária, materiais e assistência técnica, formação de professores e apoio à melhora da administração escolar.

7 - Programa de apoio à educação rural (pequenas escolas de 1 a 3 professores) com treinamento, materiais curriculares especializados, etc. Atendimento a 3,285 escolas rurais, que atendiam a 5.9% da matrícula em educação fundamental do país.

8. Programa de atendimento a escolas em situação crítica, concentrado em 66 escolas metropolitanas com os piores resultados escolares, através de capacitação dos professores para a alfabetização e o ensino de matemática nos quatro primeiros anos.

9. Apoio à formação de professores, procurando melhorar as faculdades de educação, renovando os currículos e criando centros de treinamento de professores; e programa de envio de professores para cursos curtos no exterior, de 6 a 8 semanas.

10. Elaboração de novos currículos e treinamento de professores para sua aplicação, atingindo cerca de 44 mil professores, do total de aproximadamente 130 mil.

11. Aumento no número de dias de aula por ano, e expansão do sistema de turno completo de 6 horas, com a grande maioria das escolas já participando do sistema.

12. Programa de livros didáticos, atendendo a 100% dos alunos do ensino fundamental a partir de 1997, e 100% do ensino médio a partir de 2000.

13. O programa *Enlaces* de tecnologia da informação, criando laboratórios de informática e dando acesso à Internet a 8.300 mil escolas (correspondente a 93% das

matrículas das escolas subsidiadas), e desenvolvendo software e materiais de apoio para o trabalho pedagógico dos professores.

## Resultados de acesso e fluxo

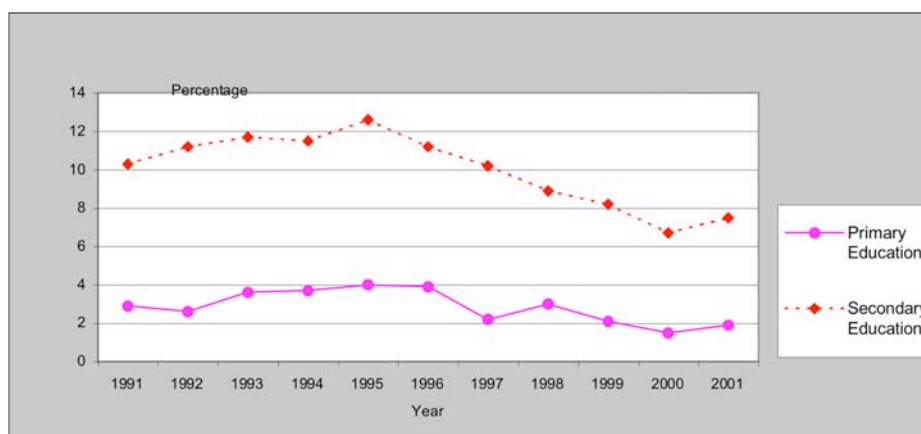
Um importante resultado destas políticas foi o aumento da cobertura, e a redução quase total das diferenças de acesso que haviam anteriormente, associadas à renda da população (Quadro 2). A outra conseqüência foi a queda nas taxas de abandono escolar (Quadro 3). Em 2002, a taxa de matricula na educação básica, para crianças de 6 a 13 anos de idade, estava em 97%, enquanto que na educação média, para os jovens de 14 a 17 anos de idade, estava em 87%. Os dados do Brasil para o mesmo ano, pela PNAD 2002, eram de 89% e 36.7%, respectivamente, com muitas crianças de 6 anos ainda fora do sistema escolar, e muitos de mais de 14 ainda na educação fundamental.

**Quadro 2 - Cobertura, por níveis de renda**

**Cobertura educacional por níveis e quintos de renda. Comparação 1990-2003.**

| Níveis educativos | Quintil I | | Quintil II | | Quintil III | | Quintil IV | | Quintil V | | Todos os níveis |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1990 | 2003 | 1990 | 2003 | 1990 | 2003 | 1990 | 2003 | 1990 | 2003 | 2003 |
| **Preescolar** | 16.9 | 30.3 | 17.5 | 34.0 | 20.4 | 35.0 | 27.2 | 32.4 | 36.1 | 49.1 | 37.4 |
| **Media** | 73.3 | 87.5 | 76.3 | 91.7 | 80.5 | 94.0 | 87.2 | 96.9 | 94.3 | 98.7 | 93.8 |
| **Superior** | 4.4 | 14.5 | 7.8 | 21.2 | 12.4 | 32.8 | 21.3 | 46.4 | 40.2 | 73.7 | 37.7 |

Fuente: Mideplan, División Social, Encuesta CASEN, 1990-2003 (transcrito em Cox 2007).

**Quadro 3 – Taxas de abandono escolar**

## Resultados de desempenho dos alunos (SIMCE)

A redução da desigualdade, o aumento da cobertura e da permanência das crianças na escola não se fizeram acompanhar de uma melhora muito substancial na qualidade da educação recebida pelos alunos. A análise dos resultados do SIMCE ao longo da década de 90 (OECD 2004, p. 37) revela que o (1) desempenho das escolas privadas é o melhor, seguido do das escolas privadas subsidiadas, e das municipais; (2) há uma pequena melhoria das médias nacionais de desempenho até meados da década de 90, com uma pequena redução das diferenças entre as escolas municipais e as privadas subsidiadas. Após 1996, no entanto, há uma pequena redução no desempenho, e as diferenças se mantêm; (3) a distribuição social dos resultados, fortemente estratificada, se mantém basicamente inalterada; (4) existe melhoria nas escolas que foram objeto de programas específicos de apoio, e nelas o desempenho dos alunos ficou um pouco menos distante da média do país; (5) quando se controla pelo nível socioeconômico das famílias dos estudantes, no entanto, as diferenças de desempenho entre escolas municipais e privadas subsidiadas se reduzem muito, e nem sempre são favoráveis às escolas privadas.

## Os Resultados do PISA

O PISA avalia o desempenho de amostras nacionais representativas de jovens de 15 anos de idade, independentemente da série em que eles estão. Participam da pesquisa os países da OECD e alguns que, como o Brasil e o Chile, decidem fazê-lo. A importância desta prova é que ela permite comparar os resultados dos diferentes países, e também a análise das variáveis que explicam os resultados obtidos[5]. Os resultados de alguns dos diferentes países na prova de leitura podem ser vistos no quadro abaixo[6]:

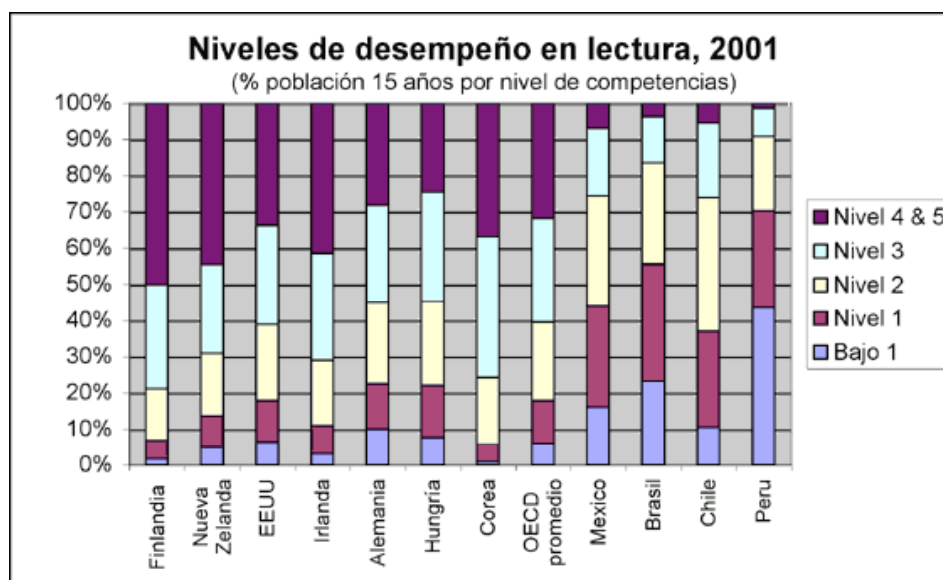
Em uma classificação de 5 níveis, a pior situação, de longe, é a do Peru, aonde mais de 40% dos jovens estão abaixo do valor mínimo de 1 na escala (Quadro 4). Depois vêm o Brasil, México e Chile. Na outra ponta da escala, nos níveis mais altos de desempenho, todos os países latino-americanos estão péssimos, com o México um

---

[5] A amostra brasileira não é da população como um todo, mas só de jovens que estavam pelo menos na sétima série do ensino fundamental.

[6] Disponível em http://ww2.educarchile.cl/ntg/investigador/1560/article-76577.html

pouco melhor do que os demais. Isto significa não somente que a educação média é de má qualidade, mas inclusive que as melhores escolas da região, em geral privadas, são bastante ruins. O Chile é o melhor dos latino americanos, no entanto, nas categorias intermediárias de nível 2 e 3. Os melhores resultados são da Finlândia, Nova Zelândia e Irlanda.

**Quadro 4 – Resultados do Pisa, países selecionados[7]**

Na verdade, não se poderia esperar resultados muito diferentes, já que, como a análise da OECD demonstra, o desempenho dos alunos depende fortemente do nível geral de desenvolvimento do país, dos gastos por aluno, e da desigualdade social. No entanto, existem variações importantes que dependem de políticas educacionais corretas ou equivocadas em países semelhantes, e que colocam os Estados Unidos, por exemplo, bem abaixo dos países europeus, e o Peru tão abaixo dos outros países da região. Cuba, que participa de outras avaliações, tem tido resultados de desempenho sistematicamente melhores do que os de outros países da região, o que indica que o nível de desenvolvimento do país, embora importante, não é o único a explicar os resultados obtidos.[8]

---

[7] Tomado de Cox 2004.

[8] Alguns dos fatores que explicam os bons resultados das escolas em Cuba é que ser professor atrai pessoas mais qualificadas que, nos demais países da região, costumam buscar outras ocupações; os programas escolares bem estruturados e definidos; e a autonomia gerencial das escolas. Veja a respeito (Carnoy, Gove and Marshall 2007; Carnoy and Marshall 2005).

Os resultados do PISA foram recebidos com estardalhaço na imprensa chilena, com os exageros e as deformações costumeiras (Ravela 2003) (em contraste com o Brasil, aonde não tiveram maior repercussão) muitas vezes dando a entender que eles marcavam o fracasso das políticas educacionais da Concertación.

## Avaliações das políticas de livre escolha e de prêmio por desempenho.

Uma das políticas mais ambiciosas introduzidas pela reforma liberal dos anos 80, e mantida pela Concertación, foi a da livre escolha de escolas por parte dos estudantes e suas famílias. Os estudantes escolhem a escola, e trazem consigo o subsídio, ou *voucher*, que paga pelo seu funcionamento. Com isto, as escolas pouco escolhidas perderiam alunos, e, com isto, os recursos, e acabariam por ter que fechar. Havia também a idéia de que as escolas privadas seriam mais eficientes, por terem mais liberdade de ação e estarem livres de controles burocráticos e formais do serviço público, e poderiam usar melhores os recursos que recebessem. Este tema provoca grandes controvérsias, e existem muitos exemplos de experiências internacionais mais ou menos bem sucedidas de livre escolha, como os da Colombia Suécia e New York (Angrist, Bettinger and Kremer 2006; Gauri and Vawda 2003; Krueger and Zhu 2003; Sandström and Bergström 2002).

No caso do Chile, análises estatísticas cuidadosas mostram que o sistema de livre escolha não foi um fracasso, mas não produziu resultados muito significativos. Alguns trabalhos indicam que o sistema de livre escolha não aumentou a média de desempenho dos alunos que optaram por ele, tomando em conta as diferenças socioeconômicas entre alunos de escolas municipais e privadas subsidiadas; e a introdução do sistema não fez com que a educação chilena melhorasse de qualidade a um ritmo maior do que o de outros países da região, conforme os dados do TIMSS (*Trends in International Matemathics and Science Study*), pesquisa em que o Chile vem participando desde os anos 70. O principal resultado da política de livre escolha parece ter sido que os alunos de nível socioeconômico melhor passaram a deixar as escolas municipais em benefício das privadas. Com isto, o nível das escolas municipais caiu, mas o desempenho total dos alunos não se alterou significativamente (Hsieh and Urquiola 2004; McEwan and Carnoy 2000). Um outro estudo revela como, na prática, as pessoas escolhem. Os pais não dispõem de muitas informações

sobre as escolas disponíveis, e, enquanto que as famílias mais educadas procuram decidir em função de seus valores, ou da qualidade das escolas, as mais pobres tomam decisões por critérios muito mais práticos e concretos, como a proximidade física, ou o simples costume (Elacqua and Fabrega 2004). A avaliação da educação chilena feita pela OECD em 2003 chega a criticar explicitamente o sistema de livre escolha, afirmando que a educação chilena estaria "influenciada por uma ideologia que dá importância indevida aos mecanismos de mercado para melhorar o ensino e a aprendizagem[9].

Estes estudos levaram as autoridades chilenas, ao longo dos anos 90. a atuar mais diretamente sobre as escolas, sem confiar demasiado nos resultados da livre competição.Existem outros trabalhos que questionam os resultados destes estudos, e encontram evidência que, controlados por outros fatores, o desempenho das escolas privadas subsidiadas é de fato melhor. Eles também chamam a atenção para o fato de que, como o custo de educação de estudantes de origem social mais pobre é maior do que o de estudantes de famílias mais educadas, o problema estaria em um sistema de incentivos errados, que atribui o mesmo valor a todos os estudantes, e não no sistema de incentivos enquanto tal. (Contreras et al. 2003; Larrañaga 2004).

O sistema de prêmio aos professores por desempenho dos alunos, o SNED, foi introduzido em 1996, e proporciona um pagamento adicional aos professores das escolas subvencionadas (públicas e privadas) cujos alunos obtêm melhor desempenho na prova SIMCE. O desempenho não é medido em termos absolutos, porque isto beneficiaria as escolas que recebem alunos de nível social mais alto; mas em termos relativos, tomando em conta também a melhoria de desempenho da escola em relação ao período anterior e outros indicadores como taxas de aprovação e repetência – parecido, por tanto, com o IDEB implantado recentemente no Brasil, as aplicado a escola por escola. O prêmio é dado à escola, e os benefícios são distribuídos para sua equipe. A análise estatística dos resultados do SNED mostra o incentivo parece ter efeito positivo sobre o desempenho das escolas, mas que atinge sobretudo as escolas de alunos cujos pais possuem mais educação e maior renda. Nas escolas municipais,

---

[9] Esta conclusão reflete sem dúvida o posicionamento do relator da avaliação, Martin Carnoy, que é um conhecido crítico de mecanismos de mercado e competitivos na educação ((Carnoy 1998; Carnoy 2000; Carnoy and Marshall 2005; McEwan and Carnoy 2000)

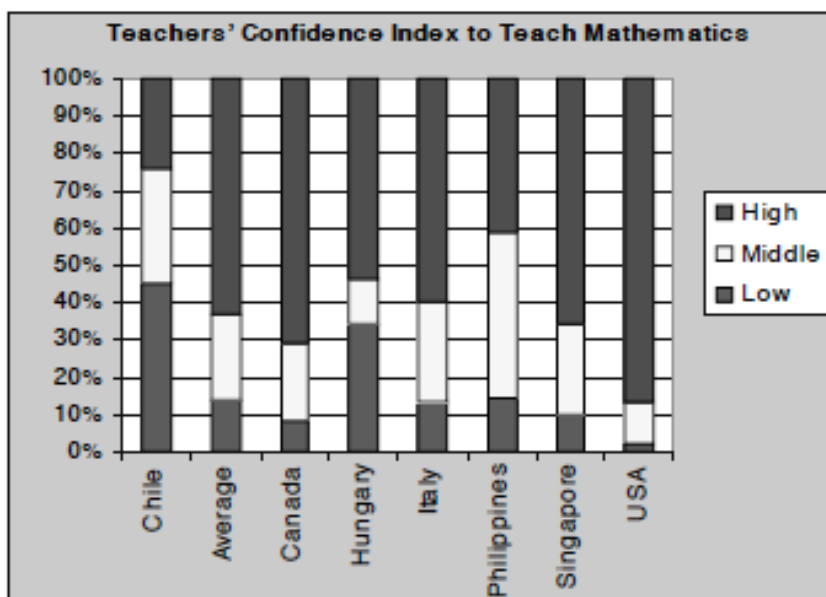
que atendem aos alunos mais pobres, os incentivos parecem não estimular mudanças observáveis.

A conclusão da análise de Contreras e outros sobre as políticas educacionais da Concertación é que elas deveriam ser aperfeiçoadas e aprofundadas, adotando medidas “absolutas” de desempenho dos alunos, e não somente relativas e comparativas; fazendo com que as escolas municipais, que são as mais problemáticas e reagem menos aos incentivos, devam prestar contas e serem responsabilizadas pelos maus resultados que possam mostrar; introduzir preços corretos nos subsídios, tomando em conta os custos diferenciais de educar pessoas de diferentes condições socioeconômicas; e manter as políticas descentralizadas.

## A questão dos professores e o relatório OECD

O tema dos professores não aparece nestas discussões e análises de sistemas de incentivos a não ser como agentes racionais que, como todos os outros, deveriam reagir de forma previsível aos estímulos externos que recebem. No entanto, o comportamento dos professores depende de muitos fatores que estas análises frequentemente não tomam em conta. A avaliação da OECD do sistema educacional chileno, feita em 2003, dedicou um capítulo inteiro ao tema dos professores, e apresenta informações que podem ajudar a entender melhor o que tem ocorrido no Chile. Ele assinala que, embora os professores das escolas municipais tenham perdido seu antigo status de funcionários públicos do governo nacional, eles mantiveram vários dos antigos privilégios do serviço público, incluindo a estabilidade, não disponível para os professores das escolas subsidiadas ou particulares. A política de expansão e aumento de recursos para a educação fez com que muitos novos professores fossem contratados para o setor privado, e menos para o setor público. No ano 2000, 85% dos professores das escolas municipais tinham 35 anos de idade ou mais (e 65% mais de 45 anos), contra 68% no setor privado. Os salários dos professores nas escolas municipais aumentam gradativamente com a idade, levando trinta anos para chegar ao teto máximo. Depois de um período de negociação com os sindicatos, o governo chileno começou um processo de avaliação de professores das escolas municipais, associado a um programa de formação e capacitação, e implementou um amplo programa de educação continuada e em serviço que a equipe da OECD considerou mais caro e complicado do que necessário.

Em 1996, o governo chileno começou uma ampla reforma do currículo escolar, descrito em detalhe no documento da OECD. A reforma buscava tornar o ensino mais criativo, mais interdisciplinar, dando mais autonomia para a escolas para organizar seus próprios currículos conforme os parâmetros gerais definidos pelo Ministério da Educação, orientado para o *know how*, ao invés de *know what*; mais estímulo à compreensão, versus memorização; e mais participação dos alunos no processo educativo. No entanto, em 1999, Chile participou de uma avaliação internacional sobre o ensino de matemática, conhecido como TIMSS (Mullis 2000), que mostrava, entre outras coisas, que somente 24% dos professores de matemáticas se diziam seguros no domínio no ensino de suas matérias (Quadro 5).

**Quadro 5 – Confiança dos professores em sua capacidade de ensinar matemática**

Esta combinação de pedagogias abertas e flexíveis com o desconhecimento, por parte dos professores, dos conteúdos específicos de suas matérias, é bem conhecida no Brasil, e uma receita certa para baixos níveis de desempenho dos alunos. A partir de 2001, o governo do Chile tentou enfrentar esta situação através do estabelecimento de currículos mais precisos, acompanhamento mais detalhado do desempenho dos estudantes nas escolas, e trabalho junto aos cursos de formação de professores nas universidades para melhorar a qualidade da formação dos professores. Este é, no

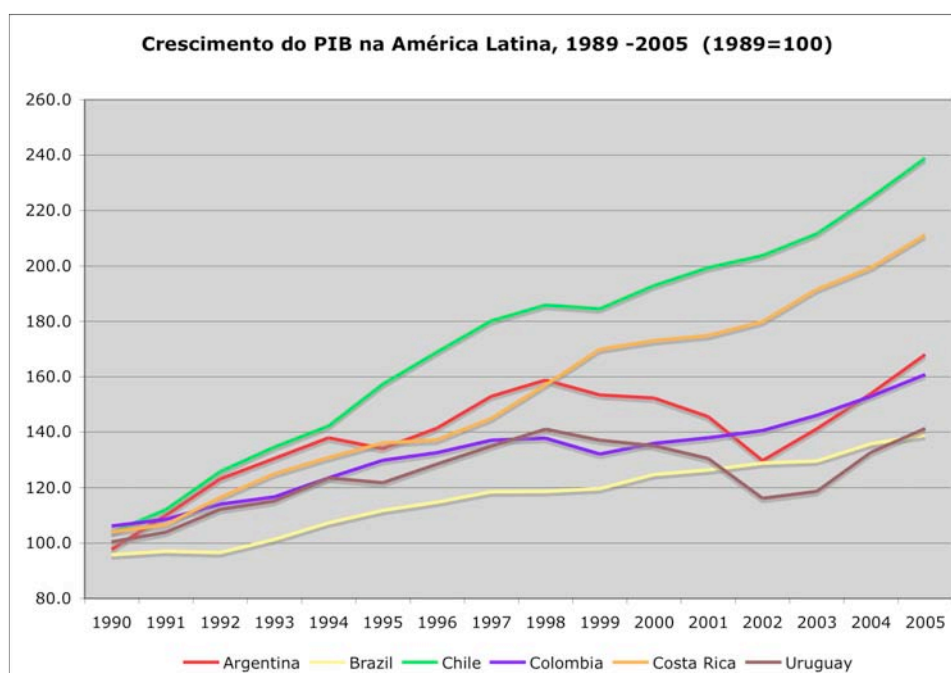
entanto, um processo difícil e demorado, e não produziu resultados a tempo de influenciar as avaliações do PISA do ano 2002.

As recomendações da OECD se concentraram nos temas da formação dos professores da educação inicial, sistemas de avaliação dos estudantes, o ensino técnico-profissional de nível médio, e o ensino superior. Em relação à formação de professores, a principal recomendação foi melhorar sua capacitação através de cursos bem estruturados, garantindo que eles conheçam bem o conteúdo que devem ensinar e os métodos apropriados para o ensino, com ênfase no trabalho prático supervisionado. Sobre o SIMCE, o sistema chileno de avaliação dos estudantes, a principal recomendação foi a de clarificar seus objetivos, desenvolver métodos para tornar os resultados das avaliações úteis para as escolas, tornar os exames mais freqüentes, para poder acompanhar o desempenho dos alunos, e definir níveis de desempenho (standards) que as escolas deveriam atingir. Em relação ao ensino médio, quase todas as recomendações se referem ao ensino técnico- profissional, que, no Chile, é bastante significativo, e inclui tanto algumas poucas instituições de alto desempenho quanto muitas escolas de má qualidade que atendem sobretudo a estudantes mais pobres e menos qualificados. As recomendações são no sentido de vincular mais estas escolas ao setor produtivo, desenvolver indicadores sobre seu desempenho, e desenvolver políticas específicas para fazer com que elas realmente atendam a pessoas mais velhas e já empregadas, em cursos noturnos, assim como políticas compensatórias para reduzir as taxas relativamente altas de abandono dos estudantes mais pobres. Em relação ao ensino superior, há recomendações para garantir que a carência de recursos não seja um obstáculo para que estudantes qualificados acessem a universidade, e de que o sistema evolua para um formato mais aberto e modular, na linha do "processo de Bologna" europeu.

O relatório termina com várias recomendações para melhorar a equidade de acesso à educação, com ênfase nas dificuldades de aprendizagem de leitura que afetam sobretudo as crianças de famílias mais pobres, assim como programas especiais para capacitar a população indígena, Mapuche, para aceder aos níveis mais altos da educação superior.

## A revolta dos pingüins

As grandes manifestações de estudantes secundaristas e professores chilenos contra as políticas educacionais da Concertación, no início de 2006, foram como relâmpago em dia de céu azul[10]. Desde o fim da ditadura, o Chile havia ingressado em um período de crescimento econômico sustentado que sofreu uma pequena redução em 1997, mas continuou a partir de então (Quadro 6). A economia aumentou de tamanho quase duas vezes e meia, os índices de esperança de vida e mortalidade infantil caíram fortemente, e a percentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza, que era de 38,6% em 1990, havia caído para 18,7 em 2003 (CEPAL 2006).

**Quadro 6 – Crescimento do PIB na América Latina, 1989-2005 (países selecionados).**

A vitória expressiva de Michelle Bachelet parecia sinalizar um *aggiornamento* da Concertación, uma esquerda moderna que poderia dar continuidade e aprofundar seus programas sociais e enfrentar com sucesso uma oposição conservadora que ganhava força e já não se identificava com o período sombrio de Pinochet. Subitamente, entre abril e junho de 2006, milhares de estudantes entraram em greve, ocuparam as escolas e saíram para as ruas, em um movimento de protesto que reuniu, dependendo

[10] Por causa dos uniformes escolares, o movimentoficou conhecido como a “revuelta de los pinguines”.

das estimativas, entre 500 mil e um milhão de pessoas, e contou com apoio de muitos professores. As reivindicações do movimento eram a derrogação da *Lei Orgánica Constitucional de la Educación,* a LOCE, de 1990; o fim da municipalização do ensino; a gratuidade da prova de seleção universitária, para os estudantes de nível médio; e passes de ônibus gratuitos para os estudantes.

Este movimento deve ser visto dentro do quadro mais amplo da sociedade chilena atual, que, na medida que moderniza economia e aumenta a igualdade de oportunidades, se transforma também em uma sociedade muito mais competitiva, afetando a segurança de vários setores e gerando inclusive níveis de criminalidade e insegurança pessoal que, embora amenos se comparados com os de Brasil ou de outros países da América Latina, têm deixado a população alarmada e preocupada. Ao mesmo tempo, depois de 16 anos no poder, a Concertación já dá mostras de exaustão política, abrindo a possibilidade de uma vitória conservadora nas próximas eleições. Este clima talvez explique a ação de pequenos grupos de extrema esquerda de pouca expressão eleitoral, vários dos quais têm sido responsáveis por manifestações extremamente violentas nos anos recentes, com atentados contra prédios públicos e destruição da propriedade privada. Mas ele expressou também, sem dúvida, a existência de um clima de insatisfação no ambiente estudantil, sem o qual não teria atingido a proporção que assumiu.

## A nova Lei General de la Educación

Pressionado, o governo iniciou um processo de negociação, e criou um Conselho Assessor Presidencial de 78 membros, com a missão de propor um novo formato para educação chilena, que substituísse a LOCE. Como era de se esperar, o Conselho Assessor não chegou a um consenso, e o chamado “bloque social”, os representantes das organizações de estudantes, professores e outros se retiraram antes do término dos trabalhos em dezembro de 2006, publicando um documento denominado *La Crisis Educativa en Chile: Propuesta al Debate Ciudadano*[11]. Em 9 de abril a Presidente enviou ao Congresso o projeto de uma nova *Lei General de Educación*, e outro criando uma nova *Superintendencia de Educación.*

---

[11] Este texto, junto com os demais relativos aos trabalhos da Comissão e seus desdobramentos, estão disponíveis na Internet em http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2007/01/consejo_asesor_presidencial_pr.html

A legislação proposta é um instrumento político complexo, que procura conciliar os diferentes pontos de vista e interesses manifestados ao longo dos meses anteriores, e ainda está sujeita a alterações durante sua tramitação. Ela não atende à principal reivindicação do movimento, que era a volta à década de 70, com a nacionalização das escolas municipais e das carreiras docentes, mas proíbe a existência de escolas com fins de lucro, e restringe a possibilidade de selecionar estudantes para cursos mais avançados em função de seu desempenho. José Joaquín Brunner, que participou do *Consejo Asesor Presidencial,* fez um extenso depoimento à Câmara de Deputados elogiando alguns aspectos da nova lei, mas também criticando fortemente vários de seus pontos fundamentais (Brunner 2007b). Em relação aos princípios gerais da educação, observa Brunner que o projeto de lei

- Não inclui, entre os princípios anunciados, o da relação entre o direito das pessoas a uma educação (de qualidade) e a liberdade de ensino, que é o princípio estruturante de um sistema misto como o consagrado, no Chile, pela Constituição;
- Não declara, como princípio, que os mantenedores privados podem se organizar com liberdade na forma jurídica que prefiram, submetendo-se aos requisitos e regulamentos da lei;
- Nada diz sobre a igualdade de tratamento que deve existir entre as diferentes categorias de provedores e mantenedores, que um dos pressupostos básicos de um sistema misto com liberdade de ensino, aonde o setor privado não é um mero "cooperador" da função de Estado, mas uma parte essencial do sistema, sujeita, como as demais, ao mesmo conjunto de direitos e regulamentos.
- Não explicita o princípio mais importante de um sistema descentralizado, que é o da autonomia de gestão que as escolas devem ter, sejam financiadas pelos municípios ou privadas;
- Não acentua o princípio fundamental de um sistema que busca a qualidade, que é o de que ele deverá funcionar sob um regime independente de garantia de qualidade, administrado por uma agência ou superintendência independente e de natureza técnica;
- Tampouco se especifica, no âmbito dos princípios fundamentais, quais são as bases de financiamento público do sistema; ou seja, que o financiamento deve se orientar aos alunos, como titulares do direito à educação; que o valor dos subsídios deve ser estabelecido tomando em conta as condições socioeconômicas

alunos e outros parâmetros, tudo dentro de um sistema bem definido de prestação de contas e supervisão.

Do ponto de vista de sua implementação prática, dois pontos lhe parecem mais críticos, a proibição das atividades de ensino de instituições privadas com fins de lucro, e a proibição de as escolas possam selecionar seus alunos conforme critérios de desempenho. Em relação ao primeiro,

> A principal modificação que o projeto introduz no âmbito dos provedores é a obrigação que os provedores privados terão de se constituir exclusivamente como corporações e fundações cujo objeto social únicos seja a educação. Esta disposição, a meu juízo, tem pouco sentido no nosso sistema e pouca ou nenhuma relevância para o fim que se busca, que é o da melhora da qualidade da aprendizagem dos alunos. (...) Nada indica que a natureza jurídica do mantenedor possa ter um impacto, mesmo marginal, sobre o desempenho acadêmico dos estabelecimentos. Tampouco existe evidência, que eu conheça, sobre os rendimentos reais dos mantenedores, que pudesse justificar uma atenção especial com seus lucros. Por outro lado, a informação disponível mostra que esta proibição afetaria a cerca de 2.300 estabelecimentos, 23% do total, em 231 comunas, e um de cada quatro alunos da educação básica e média. Esta procissão reduziria drasticamente a diversidade do sistema, e, com isto, uma das formas de pluralismo na sociedade. Ela significaria uma mudança das regras de jogo que, no Chile, são parte de uma tradição secular e própria (e também peculiar, reconheço) que vem se desenvolvendo sem interrupção desde as origens da República.

Em relação ao segundo, o projeto de lei proíbe qualquer tipo de discriminação no acesso dos alunos à escola, positiva ou negativa, baseada em critérios econômicos, étnicos, culturais ou outros, e inclusive o de desempenho escolar passado ou potencial. Brunner observa, no entanto, que

> O fato de usar o "rendimento escolar passado ou potencial" como critério de seleção não é propriamente discriminação, mas um instrumento legítimo a partir de um determinado momento na trajetória educacional dos alunos. Isto é muito diferente do uso de outros critérios como a situação econômica ou social dos candidatos, sua origem étnica, estado civil, nível de escolaridade ou religião dos pais, todos os quais, por serem discriminatórios, devem ser excluidos em qualquer nível e ciclo do sistema (...). Qual é o momento oportuno para fazer a primeira seleção acadêmica? Na minha opinião, não deveria ser antes do final do primeiro ciclo do ensino básico. Postas as coisas nestes termos, o debate deveria se limitar a definir o momento antes, ou depois, em que se

pretende introduzir, pela primeira vez, critérios de seleção por rendimento escolar prévio ou potencial.

Em outro texto (Brunner 2007a), Brunner chama a atenção para um dos aspectos positivos e importantes da nova lei, que é a definição dos conteúdos específicos que os alunos deveriam aprender ao longo de seus estudos. Observa que no Chile, como no Brasil,

> Hoje, nosso sistema escolar não tem padrões de referência. Ele funciona, por assim dizer, às cegas; sem critérios explícitos que permitam conhecer as metas de aprendizagem que as escolas devem atingir e, portanto, sem que ela possam se responsabilizar pelo sucesso de seus alunos. Agora o governo se comprometeu a apresentar estes padrões, que devem ser aprovados por um organismo independente (...). Com a definição de padrões curriculares, o sistema escolar dará um passo decisivo para melhorar a qualidade da educação. O importante agora é saber quem, como com quem e quando serão elaborados estes padrões; de que maneira eles combinarão os aspectos cognitivos com os de valor; de que maneira as avaliações relativas e absolutas de desempenho serão combinadas, e quais serão suas conseqüências. A tarefa que temos pela frente é de grande magnitude e transcendência.

## As lições aprendidas

Não há como tirar uma conclusão simples de toda esta saga, e muito menos uma fórmula de organização dos sistemas educativos que possa servir de modelo para outros países. No entanto, o exemplo do Chile deixa algumas lições bastante gerais que devem ser aprendidas.

Porque as políticas da Concertación deram menos certo do que se esperava? Um problema crítico foram as escolas municipais. A municipalização forçada das escolas públicas pelo governo Pinochet afetou de maneira muito forte seus professores, que perderam salário e posição social, criando um forte ressentimento que as políticas da Concertación, ao manter o financiamento às escolas privadas e tardar a restabelecer os salários dos professores nas escolas municipais, não conseguiram eliminar. A desvalorização da profissão docente pode ter levado à dificuldade de recrutar pessoas mais qualificadas para as escolas, afetando a qualidade da educação como um todo. Além disto, as escolas estão sujeitas a um sistema confuso e muitas vezes contraditório de autoridade, com as municipalidades tendo a responsabilidade pela administração financeira e de pessoal e o Ministério da Educação pelas questões de

conteúdo. Além dos recursos do governo central, as municipalidades também contribuem para a manutenção das escolas, mas esta contribuição varia em função dos recursos disponíveis para as prefeituras, que podem ser muito limitados. Finalmente, com a concorrência das escolas privadas subsidiadas, as escolas municipais tenderam a perder seus melhores alunos, fazendo com que a qualidade média das turmas piorasse, afetando desta forma, negativamente, o desempenho individual de cada aluno. Apesar de inúmeros programas e projetos para resolver estas situações, o fato parece ser que as escolas municipais sempre tiveram muita dificuldade em fazer uso adequado destas iniciativas.

Um segundo fator problemático pode ter sido a falta de uma associação mais clara entre as avaliações do SIMCE e as práticas escolares. Uma coisa é avaliar o desempenho dos alunos, fazendo uso de técnicas psicométricas e estatísticas sofisticadas; outra é traduzir estes resultados em prática específicas que possam corrigir os problemas e deficiências que as avaliações detectam. Ao lado de suas importantes vantagens, a adoção generalizada de avaliações quantitativas pode trazer, como efeito secundário, práticas de "educar para as provas" que podem afetar de forma negativa a educação em seu sentido mais amplo.

Um terceiro fator, finalmente, pode ter sido a ausência de um currículo mais bem definido e de metodologias mais sistemáticas e estruturadas de alfabetização inicial. Como no restante da América Latina, o Chile não acompanhou, a não ser tardiamente, a tendência internacional a definir com mais clareza os objetivos, conteúdos centrais e métodos da educação básica em seus diversos níveis, e sofreu suas conseqüências. A reforma curricular de 1996-7, de tipo indicativo e orientação construtivista, foi considerada uma das causas do mau desempenho escolar, e foi substituída, a partir de 2002, por um novo currículo mais definido, que, no entanto, ainda não conseguiu surtir os efeitos esperados.

A experiência chilena mostra a importância da criação de uma cultura moderna e especializada no campo da educação, que possa ajudar a formular as políticas educativas e acompanhar e avaliar sua implementação. Uma condição para isto é a estabilidade e continuidade institucional, tanto nos órgãos de governo quanto nos de pesquisa e formação. Faz parte desta cultura a abertura para os conhecimentos, experiências e perspectivas de outros países e disciplinas, que sempre estiveram presentes no acompanhamento das políticas educacionais do país

A educação é um tema sujeito a fortes mobilizações de tipo político e ideológico, que muitas vezes fazem confundir os interesses particulares e setoriais de educadores e educados com os interesses mais gerais da sociedade. Não é possível desenvolver uma política educacional de longo alcance se ela permanecer como refém destes interesses, mas tampouco é possível mantê-la sem tomá-los em consideração. A arte da política consiste, justamente, em harmonizar os interesses dos diferentes segmentos da sociedade, sem perder de vista o interesse geral e a visão de longo prazo. O encaminhamento dado pelo governo à mobilização de 2006 levanta a dúvida de se a Concertación política que vem conduzindo o país desde 1990 ainda retém esta capacidade.

O Chile, ao longo destes quase 20 anos, experimentou e avaliou quase todo o repertório de políticas e ações que tem sido recomendadas para melhoria da educação, incluindo a descentralizarão, a autonomia escolar, os sistemas nacionais de avaliação, os incentivos ao desempenho, o atendimento preferencial a escolas em situação crítica, a implantação do turno completo, o aumento dos gastos públicos, o estímulo à iniciativa privada, as reformas curriculares, a formação e a avaliação de professores. Em muitos aspectos, os resultados foram bastante significativos. A avaliação feita pela OECD em 2002 registrou que,

> Mais do que qualquer outro país na América Latina durante a última década, o Chile tentou, sistematicamente, melhorar o acesso e a qualidade de sua educação. Graças ao crescimento sustentado de sua economia e o compromisso de aumentar, cada vez mais, os investimentos públicos em educação, o Chile expandiu rapidamente a matrícula na educação secundária na década de 90; aumentou os salários professores o suficiente para começar a atrair jovens estudantes bem qualificados para a profissão docente; começou a construir salas de aula em número suficiente para colocar a maior parte das escolas da educação básica em turno completo; melhorou as condições de milhares de escolas que atendem à população de baixa renda, sobretudo na área rural; expandiu a educação pré-primária; e realizou uma importante reforma curricular para as escolas de nível básico e secundário. As matrículas no ensino superior também cresceram rapidamente, sobretudo com recursos privados. Os gastos públicos em educação passaram de 2.4% em 1990 a 4.4% do PIB em 2003. São resultados muito importante, sobretudo em um período de tempo tão curto (OECD 2003b)

Apesar destes importantes resultados, a educação chilena não atingiu os níveis desejados, e a OECD elaborou uma longa lista de ações e políticas necessárias para

que ela possa continuar a melhorar. A criação de um sistema educacional moderno, eficiente, socialmente eqüitativo e de qualidade não é obra de pouco tempo, nem o resultado de uma decisão política isolada, mas requer um trabalho constante e permanente de governos, educadores e da sociedade como um todo. Esta parece ser, em síntese, a principal lição que podemos aprender do laboratório chileno.

## Referências


Angrist, Joshua, Eric Bettinger, and Michael Kremer. 2006. "Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia." *The American Economic Review*:847-862.

Brunner, José Joaquín. 2007a. "Estándares educacionales." in *El Mercurio*. Santiago.

—. 2007b. "Exposición ante la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley General de Educación, 21 junio." Valparaiso: Camara de Diputados.

Campbell, Margaret V. 1959. "Education in Chile, 1810-1842." *Journal of Inter-American Studies* 1:353-375.

Carnoy, Martin. 1998. "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?" *Comparative Education Review* 42:309-337.

—. 2000. "School Choice? Or Is It Privatization?" *Educational Researcher* 29:15-20.

Carnoy, Martin, Amber K. Gove, and Jeffery H. Marshall. 2007. *Cuba's academic advantage : why students in Cuba do better in school*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Carnoy, Martin, and Jeffery Marshall. 2005. "Cuba's Academic Performance in Comparative Perspective." *Comparative Education Review* 49:230-261.

Ceballos, Sergio U. Nilo. 1995. "La educación media chilena - hitos en su modernización." *La Educación (Organización de los Estados Americanos)* 122.

CEPAL. 2006. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. 2003. "Evaluación de Aprendizajes para una educación de calidad." Santiago: Chile, Ministerio de Educación.

Contreras, Dante, Osvaldo Larrañaga, Lorena Flores, Félix Lobato, and Víctor Macías. 2003. "Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento." Santiago: Departamento de Economia, Universidad de Chile.

Cox, Cristián. 2004. "Innovation and reform to improve the quality of primary education: Chile." in *Education for all Global Monitoring Report*. Santiago: Ministry of Education ,Chile.

Cox D, Cristián. 2007. "Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política." Santiago: Universidad Católica de Chile.

Elacqua, Gregory, and Rodrigo Fabrega. 2004. "El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile." Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.

Farrell, Joseph P. 1986. *The National Unified School in Allende's Chile : the role of education in the destruction of a revolution*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Galleguillos, Nibaldo. 1990. "The National Unified School in Allende's Chile." *Curriculum Inquiry* 20:83-93.

Gauri, Varun, and Ayesha Vawda. 2003. *Vouchers for basic education in developing countries: a principal-agent perspective*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team.

Hsieh, Chang-Tai, and Miguel Urquiola. 2004. "When schools compete, how do they compete? - An assessment of Chile's nationwide school voucher program." *Journal of Public Economics*.

Krueger, Alan B., and Pei Zhu. 2003. "Another Look at the New York City School Voucher Experiment."

Larrañaga, Osvaldo. 2004. "Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación." *Estudios Públicos* 96.

McEwan, Patrick J., and Martin Carnoy. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22:213-239.

McGinn, Noel, Ernesto Schiefelbein, and Donald P. Warwick. 1979. "Educational Planning as Political Process: Two Case Studies from Latin America." *Comparative Education Review* 23:218-239.

Mullis, Ina V. S. 2000. *TIMSS 1999 : international mathematics report : findings from IEA's repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the eighth grade*. Chestnut Hill, MA: International Study Center, Boston College, Lynch School of Education.

OECD. 2001. *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment.

—. 2003a. *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment.

—. 2003b. *Reviews of national policies for education: Chile - Draft Examiner's Report*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

—. 2004. *Reviews of national policies for education: Chile*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Programme for International Student Assessment., and Organisation for Economic Co-operation and Development. 2004. *Learning for tomorrow's world : first results from PISA 2003*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ravela, Pedro. 2003. *¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?* Lima: GRADE - Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Sandström, F Mikael , and Fredrik Bergström. 2002. *School vouchers in practice: competition won't hurt you!* Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics.